

【書 評】

Norman Flynn, Steve Leach and Carol Vielba,
*Abolition or Reform?; The GLC and
the Metropolitan County Councils*

London, 1985.

辻 隆 夫

1. 始 め に

筆者はかつて、イギリスの中央—地方関係を扱った別稿の末尾において、最近のロンドン及びその他の6大都市圏域の廃止問題に言及し、結語に代えている¹⁾。すなわち、1983年10月に保守党政府が議会に提出した白書「都市の合理化」(“Streamlining the Cities”)をめぐる経緯である。

別稿でもふれたとおり、この白書はグレーター・ロンドン・カウンシル (Greater London Council——以下 GLC と記す) と6つのメトロポリタン・カウンティ・カウンシル (Metropolitan County Council——以下 MCC) を廃止し、それらの機能をそれぞれ基礎的自治体であるロンドン・バラ (London Borough——以下 LB) とメトロポリタン・ディストリクト・カウンシル (Metropolitan District Council——以下 MDC) 及び特定のアド・ホック機関と新設の合同委員会へ移管することを内容としていた。GLC と MCC の廃止は、1983年の総選挙においてサッチャー首相が掲げた最重要公約のひとつであり、その目的は、同首相の目差す行政改革の一環としての地方行政機構の簡素効率化と、過度の地方支出の抑制にあった。すなわち、GLC と MCC は他の広域自治体であるカウンティに比べてその管轄する機能が少なく、余計な事務を自から作り出しては地方財源を浪費しているため、こうした無駄な行政の二重構造は廃止すべきである、というのが政府側の言い分である。筆者が別稿の筆を執った時点で

は、この廃止提案に対し GLC を中心とする地方自治体側が激しい反対論を展開し、他方政府側は具体的実施に向けての法案作りに着手するといった状況であり、その後の成り行きには多くの曲折が予想された。結果は既に我が国でも報じられているとおり、保守党政府側が下院の多数を背景に反対論を押し切る形で、GLC と MCC の廃止を決める法律を1985年7月に可決成立せしめ、本年3月31日をもってこれらの自治体は廃止されたのである。

本稿は、この問題について別稿では十分に扱いきれなかった論点を、筆者がその後に入手し得た一冊の本の紹介を通じて検討することを目的とする。すなわち、表題に記したところの N. フリン、S. リーチ、C. ヴィルバの三者の手になる『廃止か改革か?』と題する書物である²⁾。

2. 三つの論点

本書は序章以下、次の五つの章から構成されている。

第1章 廃止の提案

第2章 大都市政府 (Metropolitan Government) の展開

第3章 GLC ; 20年間の経験

第4章 MCCs ; 最初の10年間

第5章 大都市政府の将来

第1章では、廃止を提案した政府側の意図と白書の内容の要約及びその背景が論じられている。第2章から第4章までの記述は、歴史的分析が中心となり、GLC と MCC の制度創設時の問題点とその後の経緯が検討の対象にとりあげられる。そして第5章では、大都市の広域自治体における今後の改革のあり方が展望されている。本稿では、こうした本書の内容に依拠しつつ、以下三つの論点から GLC と MCC の廃止をめぐる構造的な問題を中心に記述を進めてゆきたい。第一に制度の創設時における限

界，第二にそれぞれの抱える基礎的自治体との間の対立関係，第三に今回の廃止提案のもつ政治的意味，の三点である。

(1) 出発点における限界

第2次世界大戦後のイギリスの地方自治制度において生じた変化のなかで最も重要な意義をもつものが，以下に述べる二つの委員会報告とそれに続く制度改革であることは言を俟たない。第一は，1957～60年に活動したハーバート委員会 (Herbert Commission) の報告とそれを具体化した1963年のロンドン行政法によるところのロンドン地域の区域再編成であり，第二は，1969年のレドクリフ・モード委員会 (Redcliffe-Maud Commission) の報告とそれに基づく1974年のイングランド，ウエールズにおける区域の全面的再編成に他ならない。前者によってロンドン地域は GLC と33カ所の LB (City of London を含む) に再分割され，また後者によって6カ所の MCC 及び36の MDC の二層制が確立されたのである。何れの場合にも，こうした改革を必然化せしめた環境的要因は明白である。言うまでもなく，戦後の急速な都市化の進行によって，19世紀末に成立した制度と現実の行政ニーズへの対応との間に深刻なズレが生じたことである。特にロンドンの場合，近代的な地方行政機構の確立をみたのは1889年と1899年の二度にわたる改革であったが，その後1965年までの60余年間，新たに発生してきた多様な社会問題，都市問題に対応すべき制度上の改革は，何らなされなかった。因みに，ハーバート委員会が活動を開始した1950年代末のロンドンは，次のような五種類の地方団体が混在するつぎはぎ状態で構成されていた。

- (i) シティ・オブ・ロンドン (City of London)
- (ii) 行政カウンティ (administrative county——ロンドン，ミドルセックス，エセックス，ケント，サレイの五カ所)
- (iii) 特別市 (county-borough——クロイドン，イーストハム，ウェ

ストハムの三カ所)

(iv) 首都バラ (metropolitan borough)

(v) 普通市 (non-county-borough) 及び町 (urban district)

こうした不自然な制度が、第二次世界大戦後の急速な都市の膨張のもとで機能不全をきたすに至るのは当然の帰結であった。とりわけ、住宅、道路、都市計画の分野で、統一的な責任と政策執行能力をもつ広域自治体を設置することが急務とされたのである。この点は、既に多くの論者の指摘するところであり、ロンドン地域の行財政を扱ったいくつかの王立委員会報告書でも必ずや言及されているとおりである。

しかしながら本書の著者らは、こうした経済的・社会的要因に加えて、さらに構造上の要因があったことも重視している。すなわち、行政カウンティと基礎的自治体との間に生じた所謂二層間対立 (inter-tier conflict) である。特にこの対立が深刻化していたのはミドルセックス・カウンティであり、同カウンティ内の基礎的自治体は、伝統的特権を認められている特別市に匹敵する強力な自治権をもつことを要求し、それがためにカウンティが自治体としての機能遂行にあたって支障をきたすという問題が生じていた。このような二層間の軋轢を克服するためにも、ロンドン全体の地方行政を広域的に所轄する自治体の確立が必要とされたのである。けれども多面ではこうした軋轢自体が、GLC の強化を求めるハーバート委員会の報告の具体的実施に対して、阻害要因として作用した。それゆえ、1960年に提出された同委員会の報告では LB の規模を人口10万人を基準とし52カ所の設置が提案されたのに対し、三年後の改革では人口基準を20万人とする32カ所とするように、LB の規模拡大の方向で修正された。また教育行政の管轄権は GLC に与えず、内部ロンドン (Inner London) 地域についてはアド・ホック機関である内部ロンドン教育庁 (Inner London Education Authority——以下 ILEA) に、それ以外の地域は LB が所轄する

ことになったのである。

ロンドン以外の地域でも同様の問題は、大都市を抱えるカウンティに限られていたとはいえ、生じていた。とりわけ、マンチェスター市とチェシャー、バーミンガム市とウースターシャー、リヴァプール市とランカシャーといった二層間では、大都市部を支配する労働党とカウンティのレベルで多数を占める保守党との間に政治的対立が繰り返されてきた。著者らによれば、こうした構造上の対立があったにも拘わらず、レドクリフ・モード委員会の報告は、前述の経済的・社会的環境に目を向けた客観的 (objective) 要因のみを重視していたとされる。したがって、同委員会報告は、こうした要因に十分対処し得る広域自治体として、他のカウンティよりも広汎な行政分野の管轄権をもつ MCC の設置を勧告したが、これに対し基礎的自治体である市側はこのような MCC の強化には強く反対した。そして、地方におけるこうした構造的対立と中央政府レベルでの保守一労働両党間の対立との相乗作用が交錯するなかで、報告書の改革案を具体化するに際しては、政治的妥協の産物としての幾つもの修正が加えられた。例えば、報告書では土地利用計画に関するすべての権限を MCC に与えるものとされた。また同報告書の内容を踏襲した労働党政府の白書 (1969年) は、教育行政を MCC の所轄とする旨を提言した。しかしながら、1973年の保守党政権下での改革においては、地域計画に関する権限が MCC と MDC の分有とされ、また教育行政は MDC が担うものと定められた。さらに、道路行政の分野でも MCC の権限は報告書の内容と比べて大幅に弱められることになったのである。

以上の経緯から、ハーバート、レドクリフ・モード両委員会が、GLC と MCC を明確な役割と責任をもつ自治体として確立しようとしたにも拘わらず、実際には彼らの所期の目的と理想を実現するには程遠い結果となった。両者の自治体とも、その区域割りは現実にそぐわぬものとなり、ま

た与えられた権限も、地方政府としての一体性と包括性を保つにはあまりにも狭い範囲に限定されたのである。斯くして GLC と MCC は、言わば制度の出発点において厳しい制約を課せられたわけであるが、ここで興味深いことは、何れの場合にもこうした制約は保守党政府（GLC の場合はヒューム内閣、MCC についてはヒース内閣）のもとでの修正の結果がもたらしたものであるという点である。今回の廃止提案が、元をたどれば GLC と MCC のもつ構造的制約にも由来するところが大であるとすれば、かつて自からの手で GLC と MCC に制約を課した保守党が、今度はそれを理由に両者の廃止を主張するという、極めて皮肉な因果関係がそこに見い出されるのである。

（２）二層間対立の展開

第二の論点は、上に述べた二層間の対立が制度改革以後今日に至るまでの間——GLC は約20年、MCC は10年——どのように展開されてきたかを検討することにある。この論点を考えるにあたっては、以下の二つの理由から GLC と MCC を区別する必要がある。第一に、両者の担う機能に相当の差異がある点である。例えば、GLC は住宅供給及び教育（前述の ILEA を通じて間接的ではあるが）の分野を管轄するが、MCC にはそれらについての権限がない。逆に MCC が警察行政や消費者保護行政を管轄するのに対し、GLC はそれらの分野の行政機能をもたないという具合である。また、地域計画の策定に関しても両者の間には微妙な差異がある³⁾。二層間対立がそれぞれの行政の実施をめぐる多く発生している以上、こうした差異は無視できない要素であろう。第二の理由は、言うまでもなく時間的差異である。既述のとおり、GLC は創設以来 MCC の倍の年数を経過している。しかもその間に、両者の自治体を囲繞する環境を大きく変化せしめた所謂オイル・ショックの時期をはさんでいる。それゆえ、こうした時間的経過の差異もまた、それぞれの自治体における二層間

対立の様相に大きな影響を及ぼしていると考えられるのである。

巨大都市ロンドンにおいては、広域自治体である GLC と基礎的自治体である LB との間で、さまざまな行政分野ごとに機能の分担及び共有関係がある。著者らは、こうした関係を概ね以下の三つに分類している。第一は両者が連携している分野で、地域計画及び公共輸送がこれにあたる。地域計画については GLC が全体の基本計画を策定するのに対し、LB は開発規制の面を担当している。また公共輸送に関しては、道路の建設と維持管理を LB が管轄する一方、GLC はすべての非幹線道路における輸送問題に責任を負うというシステムがとられている。第二は特定の面に限って両者の相互作用が必要となる分野で、財政、住宅及び環境問題がこうした性質をもつ。例えば財政については LB は GLC からレート徴収命令 (precept) を受け、住民からレートを徴収しこれを GLC に納める役割をうけもつといった極めて制度化された関係が両者の間に確立されている。第三は、両者間での相互作用が殆んど存在しないか或いは不必要とされる分野である。レジャー施設の設置、地域産業の育成、雇用問題等がこれに該当し、これらの分野については GLC と LB がそれぞれ独自に担当し、両者の合同による企画や計画化は皆無であるとされる。

このように、行政分野ごとの両者の関係は大別されるが、言うまでもなく 33 の LB のすべてが等しく GLC との間に同様の関係を有しているわけではない。少なくとも教育行政においては内部ロンドンと外部ロンドン地域では GLC との関係が全く異なるし、その他にも特定地域に固有の行政問題が生じれば二層間の関係もまた大きな影響を受ける。けれども、過去 20 年間の経験のなかで LB 側は次第に自治体としての行政運営に自信を深め、その独立性を高めようと求める傾向にあるとされる。そして LB がこうした立場を主張し続ける限り、当然ながら GLC との二層間対立の素地は維持され続け、特定地域にのみ限らず広く多様な状況のもとで対立が

発生するのである。例えば、地域計画や公共輸送の分野では GLC は本来全体的な基本計画や基本方針の決定を任務とするのに、しばしば詳細な部分に立ち入り過ぎるとの不満が LB 側から寄せられる。或いは、GLC の後見的な態度に対しても LB は批判する。1981年に GLC が LB に殆んど協議することなく追加レートの課税を決定したケースは、GLC が個々の LB の置かれた状況についての配慮を全く欠いていたとして批判された例である。さらに GLC の官僚的対応を LB が批判するのに対し、GLC は LB の自己地域中心的な姿勢 (parochial attitude) に不満をもつといった状況も、二層間対立を生み出す重要な潜在的要素とされている。こうした要素に加えて、ここでも保守党対労働党の対立が二層間の対立の様相と複雑に絡み合っている。著者らは、今回の提案で GLC が廃止されるならば、嫉妬や誤解及び間違った権限配分によって生じた対立は解消されるとしても、イデオロギー的な要素に根差す対立や LB の地利的利害とロンドン全体の利害との喰い違いによる対立は、形を変えこそすれ依然として残るであろうと指摘している。

既に述べたように、現在のイギリスにおいて、GLC の置かれている状況と MCC のそれとの間には相当大きな差異がある。その最も大きな差異は制度創設以来の時間的経過の長さであろう。この意味で著者らが第4章の副題を「最初の10年間 (The First Ten Years)」としていることは、極めて暗示的である。凡そ新しい地方制度が創設され、それが真に地域住民のニーズに対応するシステムとして円滑に機能し得るに至るまでに相当の時間を要することは言を俟たない。それゆえ、そのシステムの成熟度如何を評価するには、10年乃至20年といったスパンに基づく判断が必要である。こうした観点からすれば、MCC にとって過去10年間とは新しい制度が成熟化に向けての歩みを開始した絶え間ない試行錯誤の時間であり、正に「最初の10年間」であったといえよう。特に留意を要するのは、MCC

の創設の前年（1973年）にオイル・ショックが発生したことである。すなわち、この制度の設置を含めた改革案が準備された時期と実施に移された時期とでは、イギリスにおける経済情況に大きな変化があり、何よりもその最も重要な機能とされた広域的な地域計画の推進が極めて困難な経済情勢のなかで MCC はスタートせざるを得なかったのである。今回の廃止提案が、こうした長期的視野に基づいて MCC のたどった10年間の軌跡を正當に評価したうえでの結論であったかは、著者らの大いに疑問とするところであり、「最初の10年間」という副題には、そうした彼らの気持ちがこめられていると解することができよう。

尤も、このようなハンデを負ってスタートしたにも拘わらず、その後の経過をみる限りでは、MCC と MDC の関係は、GLC と LB とのそれよりは遙かに円滑に進んでいたとされる。著者らが行なった面接調査によると、タイン・アンド・ウェア及びグレーター・マンチェスターでは MDC との間に極めて良好な協力関係が形成され、ウエスト・ヨークシャーでも当初の三年間は軋轢がみられたもののその後の MDC との関係は改善され、さらにウエスト・ミッドランドの MCC とダッドリーの MDC との間には最も協力的な関係が見い出されている。これに対し、マージーサイドとリヴァプール市、サウス・ヨークシャーとシェフィールド市との間には、地域開発計画の分野等で対立が生じた。前者においては、MCC を支配する労働党と MDC を掌握している自由党との政治的対立、後者のケースでは特別市の地位を失った MDC 側の不満が一種の政治的ジェラシーとして表面化したことに原因があるとされる。けれども総じていえば、六カ所の MCC の何れにおいても、GLC と LB との間にみられるような政治的緊張関係に匹敵する対立はみられなかったと著者らは述べ、今回の白書の内容では、MCC と MDC との間の二層間対立が明らかに誇張されていると指摘している。

二層間対立の問題と並んで、政府側が廃止の理由として挙げているところの放漫財政の面でも、MCC の現状は GLC の場合よりも遙かに健全性が保たれている。1984年度のレート・キャッピング (rate-capping——政府が支出過剰と見なした自治体に対しレートの税率を個別に制限する措置で1984年以降導入された財政の中央統制手段) に指定された18の自治体に含まれるのは MCC ではマージーサイドとサウス・ヨークシャーだけで他の地域は含まれていない⁴⁾。それゆえ、今回の廃止提案が GLC と MCC の両者を、その現状の相違を全く無視して対象に含めた理由は極めて曖昧で、保守党政府が GLC の廃止を正当化するためにバランス上、類似の構造と機能をもつ MCC も同時に、言わば道連れの形で廃止の対象に含めてしまったとの意見もあながち否定できない。

以上の記述のなかで筆者は、GLC, MCC の何れにおいても、政党間の対立が二層間対立の問題に多かれ少なかれ影響を及ぼしていることにふれてきた。そこで、こうした点も含めて、今回の提案がもつ政治的意味を探ることが第三の論点となる。

(3) 廃止の政治的意味

GLC と MCC の廃止が、保守党政府わけでもサッチャー首相自身の政治的意図を強く反映するものであるという指摘は、当初から多くの人々によって寄せられていた。1983年当時、GLC をはじめ六カ所の MCC はすべて労働党が多数を占め、行財政運営のさまざまな面で中央政府と対立していたことは周知の事実である。特に注目に値するのは、サッチャー政権発足後最初に行なわれた 1981 年の MCC の選挙で、タイン・アンド・ウェアとサウス・ヨークシャーを除く四つの MCC と GLC が一斉に保守党から労働党の支配へ移行したことである (因みに、前二者は1974年の制度創設以来一貫して労働党が多数を占めている)。それゆえ、今回の措置が地方における労働党勢力の抬頭を抑えるための政治的便法であり、提案

が事前の予備的手続き——例えば王立委員会による調査等——を一切省略して唐突に議会へ提出されたことの最大の理由もこの点にある、とする見解は、廃止反対論の立場の人々のみならず、広くイギリス国民の間に浸透しているとされる。とりわけ GLC においては、ケン・リヴィングストン (Ken Livingstone) をリーダーとする労働党側が、警察、公営交通（地下鉄）等の行政分野で対住民サービスの積極的推進をはかり、或いはロンドン在住の少数民族や同性愛者の保護のための補助金支出を拡大したり、さらにはリヴィングストン自身が北アイルランドの反政府系政治家と個人的に接触を求めるなど、悉く保守党政府と真向から対決する姿勢を鮮明にしていた⁵⁾。このため、サッチャー首相とリヴィングストンとの関係は、もはや政治的・イデオロギー的対立を越えた感情的対立にさえなっていたといわれ、その挙句が GLC 自体の廃止——しかも六つの MCC も巻きこむ形で——という決定的な措置にまでゆきついてしまったといえるのである。

しかしながら、著者らによれば、今回の廃止提案を中央政府と地方自治体間の政治的対立という側面でのみ解釈するだけでは不十分であるとされる。すなわち、こうした対立の激化の背景には、既に繰り返し述べてきたように、二層間関係をめぐる地方レベルでの政党間での対立が連綿と続いてきたという経緯がある。ロンドンの場合でみるならば、GLC 自体の存続如何が絶えず地方選挙での争点になっていたとされる。そして1970年代を通じて、ロンドンの保守党は、彼ら自身が GLC で多数を占めた期間が少なからずあったにも拘わらず、次第に GLC 廃止を支持する立場を明らかにし、特に LB のレベルでの保守党の人々の間には一層この傾向が顕著であった。例えば、1977年に保守党の支配する GLC 政府が、自からの役割を再検討するための調査をマーシャル委員会 (Marshall Commission) に託したのに対し、ジョフリー・フィンズバーグ (Geoffrey Finsberg) を

リーダーとする LB の保守党では、既に GLC 廃止のためのプラン作りが着手されていた。また、同年に行なわれた LB 議会議員選挙には、GLC 廃止を唱える候補者が32名も立候補したとされる。このように GLC 廃止問題は LB のレベルでの恒常的な政治争点であり、1981年に保守党から労働党へと支配権が移行した後は、GLC と保守党派の LB との間で、この問題をめぐる緊張関係がより一層深刻さの度合いを増してきたのであった。そして、このような政治的二層間対立を根底に宿していたがゆえに、中央政府と GLC との行財政運営をめぐる軋轢が、保守党政府をして、GLC の廃止という極めて直接的かつラディカルな手段へと向かわしめたと解することができよう。

尚、この政治的意味という論点に関連して、廃止提案が政府のアウトプットとして出てくる過程での保守党内における論議や、それに対して予想されるさまざまな圧力の作用といった、所謂廃止の決定に至るまでの政治過程については、本書は必ずしも明らかにしていない。但し、第一章の記述によれば、廃止のための法案を審議する過程で、保守党の下院議員のなかに同法案に反対する者もいたこと（そのなかには E. ヒース元首相も含まれる）、上院においても反対意見が根強く、そのために GLC 議員の次期選挙の実施と現職議員の暫定任期をめぐって重要な修正が加えられたという事実は付記しておかねばならない。

3. 結 び

以上、GLC と MCC の廃止問題をめぐって、本書の内容に即しつつ三つの論点からの検討を試みてきた。既に明らかなように、著者らは基本的には廃止に反対の立場で論述を展開している。けれどもその内容は、決して政治的、イデオロギー的な批判に捉われず、飽くまでも過去の経緯に対する分析に主眼が置かれている。この点が本書の最大の特徴であるといえ

よう。本書は、恰かも GLC 当局やグレーター・ロンドン・グループが発表している形での政府提案批判とは、やや趣を異にしている⁶⁾。すなわち、GLC の現状の正当化と廃止の不合理性を具体的な数値や世論調査の結果をもって論証し、そうした具体性を武器にして白書の個々の内容を論破するという内容で構成されてはいない。無論、部分的にはそうした厳しい批判的記述もみられ、また巻末には地方財政に関するかなり詳しい資料も付されている。しかしながら、著者らの分析の焦点は、GLC と MCC がそれぞれ制度創設以来どのような問題を抱えつつも、いかに運営されてきたか、という事実の経緯に据えられている。そして、そうした歴史的分析のなかから、大都市の自治体としての GLC と MCC の果すべき役割と存在意義を明らかにすることで、政府の廃止提案を批判する手法は、坦々とした記述と相俟って、却って声高な反対論より以上の説得力を感じさせるのである。本書の締めくくりに記された次の文章には、著者らの抱く静かな危機意識がこめられているといえよう。

「財政システムに加えられた変更と GLC 及び MCC の廃止は、イギリスの地方自治制度が中央政府の介入から憲法上何ら守られていないことを示すものである。イギリスは統一国家の体裁をとってきたが、そのことは中央政府が自己の政治目的を達成するために、制度を操作するフリーハンドをもつことを可能にしてきている」。

注

- 1) 拙稿「イギリス地方自治制度と中央統制——その歴史と現実——」, 片岡寛光編『国と地方——政府間関係の国際比較——』早稲田大学出版部, 1985年。
- 2) N. Flynn は London Business School, S. Leach は Institute of Local Government Studies, C. Vielva は South Bank Polytechnic にそれぞれ所属している。尚、彼ら三人の共著として本書以外に、*The Two-Tier System in England and Wales; Report of a Research Project* (University of Birmingham: INLOGOV, 1985) がある。

- 3) 詳しくは、前掲拙稿 p. 64, 2-1表参照。
- 4) rate-capping の制度の詳細については、cf. George Jones and John Stewart, *The Case for Local Government*, second edition, London, 1985, pp. 134-155.
- 5) 西尾勝『イギリス地方自治事情』地方自治総合研究所, 1986年, p. 23参照。
- 6) これらの反対論については、東京都企画室編『大都市広域自治体の廃止に関する英国政府白書とその反響』, 同『廃止提案に対する大ロンドン庁の反論』, 同『白書「都市の合理化」に対する大ロンドン・グループの反論』(何れも1984年) 参照。